



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-008-03/2014
P/14/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/113 „Wykonywanie Lokalnych Strategii Rozwoju Obszarów Rybackich”.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Andrzej Kaczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90427 z 2 kwietnia 2014 r.;
2. Rafał Petelski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90432 z 8 kwietnia 2014 r.;
3. Kamil Urzędowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90440 z 15 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy w Stegnie, ul. Gdańska 34, 82-103 Stegna (dalej: „Urząd”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jolanta Kwiatkowska, Wójt Gminy Stegna (dalej: „Wójt Gminy”).

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ przygotowanie i realizację przez Gminę Stegna (dalej: „Gmina”) przedsięwzięcia w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” pt. „Poprawa wizerunku i wzrost atrakcyjności turystycznej miejscowości Jantar poprzez rozbudowę świetlicy wiejskiej „Jantarowa Przystań” oraz utworzenie przestrzeni parkowo-rekreacyjnej na terenie wokół stawu” (dalej: „Projekt”).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia zrealizowanie przez Gminę Projektu, tj. rozbudowanie świetlicy wiejskiej oraz utworzenie przestrzeni parkowo-rekreacyjnej w miejscowości Jantar.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- udzielenia zamówienia publicznego na realizację Projektu z naruszeniem niektórych przepisów Prawa zamówień publicznych²;
- wypłacenia wynagrodzenia wykonawcy Projektu w części dotyczącej prac, które nie zostały wykonane;
- niesporządzenia sprawozdania rocznego oraz nieterminowego sporządzenia sprawozdania końcowego z realizacji Projektu.

III. Wyniki kontroli

1. Wniosek o dofinansowanie

Opis stanu
faktycznego

1.1. Informację o możliwości ubiegania się o pomoc w ramach osi priorytetowej 4 „Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa” Urząd uzyskał ze strony

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

internetowej Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka „Rybacka Brać Mierzei” (dalej: „LGR”) oraz od pracownika Urzędu, który uczestniczył w konsultacjach organizowanych przez LGR dotyczących m.in. możliwości i warunków pozyskania dofinansowania w ramach środka 4.1. Rozwój obszarów zależnych od rybactwa. W przygotowaniu wniosku o dofinansowanie Projektu Urząd korzystał z pomocy eksperta działającego na zlecenie LGR.

(dowód: akta kontroli str. 408-411)

1.2. Wniosek o dofinansowanie Projektu Urząd złożył w LGR 15 listopada 2011 r., tj. w wyznaczonym przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego (dalej: „UMWP”) terminie (od 15 października do 15 listopada 2011 r.), otrzymując, zgodnie z § 23 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2009 r.³, potwierdzenie na jego kopii, zawierające datę jego złożenia oraz pieczęć LGR i podpis osoby przyjmującej wniosek. Wniosek był prawidłowo sporządzony pod względem formalnym (zawierał dane określone w § 24 ww. rozporządzenia) oraz złożony został wraz z dokumentami potwierdzającymi dane zawarte we wniosku, określonymi w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia. Wniosek zgodny był również z wymaganiami zawartymi w Programie Operacyjnym „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” (dalej: „Program”).

(dowód: akta kontroli str. 9-21)

1.3. Urząd 12 grudnia 2011 r. (po 24 dniach od dnia upływu składania wniosków), tj. zgodnie z § 26 ww. rozporządzenia, otrzymał od LGR informację o wstępnym zakwalifikowaniu ww. operacji do dofinansowania w ramach środka 4.1. wraz z podaniem liczby uzyskanych punktów (34,63) dotyczących spełnienia kryteriów wyboru operacji.

(dowód: akta kontroli str. 22)

1.4. UMWP dwukrotnie wzywał Urząd do usunięcia braków i złożenia wyjaśnień⁴ do wniosku o dofinansowanie projektu. Zgodnie z ww. wezwaniem, Urząd wystąpił do UMWP z wnioskami o dokonanie zmian w projekcie, które dotyczyły m.in.: zmiany kolejności etapów operacji zgodnie z harmonogramem finansowym operacji (4 czerwca 2012 r.), zmiany wysokości poszczególnych transz: dla etapu I z 935,2 tys. zł na 269,2 tys. zł, dla etapu II z 64,8 tys. zł na 730,8 tys. zł, zmiany całkowitej wartości projektu z kwoty 1.760,0 tys. zł na kwotę 1.944,6 tys. zł (w związku z uaktualnieniem kosztorysów inwestorskich), zmiany terminu zakończenia II etapu operacji z sierpnia 2013 r. na listopad 2013 r., dostosowując go do terminu zakończenia całego projektu (listopad 2013 r.). Ww. zmiany uwzględnione zostały w umowie o dofinansowanie.

Wniosek o dofinansowanie złożony w LGR wymagał również uzupełnień i korekt m.in. w następującym zakresie: określenia numerów działek w miejscu realizacji operacji, określenia szacunkowego harmonogramu ponoszenia wydatków (wyeliminowanie rozbieżności z harmonogramem finansowym operacji), korekty kwot w zestawieniu rzeczowo-finansowym, w oparciu o tabele elementów scalonych kosztorysów inwestorskich oraz przedłożenia brakujących dokumentów (m.in. aktualnego Planu Odnowy Miejscowości, dokumentów potwierdzających prawo dysponowania nieruchomością. Urząd, zgodnie z wezwaniem UMWP do usunięcia

³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osią priorytetową 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa, zawartą w programie operacyjnym „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” (Dz. U. Nr 177, poz. 1371 ze zm.).

⁴ Pisma z: 18.05.2012 r. i 21.06.2012 r.

braków we wniosku o dofinansowanie i jego uzupełnienie, uwzględnił uwagi, przesyłając uzupełnione i brakujące dokumenty⁵.

(dowód: akta kontroli str. 23-40, 105-109)

2. Umowa o dofinansowanie

2.1. Umowa o dofinansowanie Projektu pomiędzy Samorządem Województwa Pomorskiego a Gminą zawarta została 14 sierpnia 2012 r., a jej realizację zaplanowano w dwóch etapach⁶, odpowiednio w terminach: od 1 do 30 listopada 2012 r. i od 1 do 31 grudnia 2012 r. Na realizację operacji zaplanowano, płatne w dwóch transzach – po zakończeniu realizacji każdego etapu operacji – odpowiednio: 269,2 tys. zł i 730,8 tys. zł, lub – w przypadku wystąpienia Gminy o zaliczkę – w ww. kwotach w terminach odpowiednio: październik 2012 r. i październik 2013 r. Postanowieniami ww. umowy Gmina zobowiązana została m.in. do: wykonania zakresu rzeczowego zgodnie z zestawieniem rzeczowo-finansowym operacji, poniesienia kosztów kwalifikowalnych operacji, nie później niż do dnia złożenia wniosku o płatność, udokumentowania wykonania robót, dostaw lub usług objętych zakresem rzeczowo-finansowym, osiągnięcia zakładanego celu operacji⁷ nie później, niż do dnia złożenia wniosku o płatność końcową. Postanowieniami ww. umowy Gmina zobowiązana została także m.in. do: stosowania odrębnej ewidencji księgowej dla wszystkich transakcji związanych z operacją, sporządzania sprawozdań rocznych i końcowego z realizacji operacji, przedłożenia Samorządowi Województwa Pomorskiego informacji o zakończonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w ramach realizacji operacji, w terminie 14 dni od dnia zakończenia postępowania, złożenia Samorządowi Województwa Pomorskiego wniosków o płatność wraz z wymaganymi dokumentami po zakończeniu realizacji operacji: I etapu – w terminie od 1 do 31 grudnia 2012 r., II etapu – w terminie od 1 do 30 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 41-80)

2.2. W trakcie realizacji inwestycji objętej Projektem dokonano zmian projektu wykonawczego obejmujących wykonanie dodatkowego okna na poddaszu oraz przeniesienie centrali wentylacyjnej. Zmiany te podyktowane były względami użytkowymi, tj. w przypadku okna – poprawą oświetlenia pomieszczeń znajdujących się na poddaszu, a w przypadku przeniesienia centrali wentylacyjnej – zwiększeniem powierzchni pomieszczenia na składowanie osprzętu pożarniczego. Zmiany te zgodnie z art.36a ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ stanowiły nieistotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego i nie wymagały uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Zmiany te sfinansowane zostały ze środków własnych Gminy w kwocie ogółem 2,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 172-175, 430-432)

2.3. Na realizację przedmiotu zamówienia pn. „Rozbudowa świetlicy wiejskiej „Jantarowa Przystań” wraz z zagospodarowaniem terenu parku” Gmina udzieliła zamówienia na podstawie przepisów Prawa zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 1 515,3 tys. zł (netto).

Postępowanie o udzielenie tego zamówienia (roboty budowlane) przeprowadzono zgodnie z przepisami ww. ustawy w zakresie jak niżej:

- powołano komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania o udzielenie ww. zamówienia (art. 19 ustawy);

⁵ Pisma z 4.06.2012 r. i 5.07.2012 r.

⁶ Etap I „Zagospodarowanie terenu wokół świetlicy wraz ze stawem w formy architektoniczne”, etap II „Rozbudowa świetlicy wiejskiej „Jantarowa Przystań”.

⁷ Podniesienie atrakcyjności obszaru oraz estetyzacja miejscowości Jantar poprzez rozbudowę świetlicy wiejskiej „Jantarowa Przystań” oraz utworzenie przestrzeni parkowo-rekreacyjnej na terenie wokół stawu.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

- osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia złożyły pisemne oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy;
- wartość zamówienia ustalono zgodnie z przepisami określonymi w art. 32-34 ustawy (wg kosztorysu inwestorskiego) i w terminie określonym w art. 35 ust. 1 tej ustawy;
- opracowana specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) zawierała elementy określone w art. 36 ust. 1 ustawy;
- wyjaśniając treść SIWZ, przekazywano treść wyjaśnień (wraz z zapytaniem) wszystkim wykonawcom (art. 38 ustawy);
- ogłoszenie o zamówieniu zawierało elementy określone w art. 41 ustawy, a jego publikacja była zgodna z art. 40 ust. 1 i 2 ustawy (miejsce publicznie dostępne w Urzędzie, strona internetowa Urzędu, Biuletyn Zamówień Publicznych);
- wszystkie oferty uznane za ważne zostały złożone przed upływem terminu określonego w SIWZ, a termin ten został określony z uwzględnieniem wymogów określonych w art. 43 ust. 1 ustawy;
- każdy z wykonawców biorących udział w postępowaniu złożył wraz z ofertą oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu (art. 44 ustawy);
- wszystkie oferty uznane za ważne zostały złożone w formie pisemnej i odpowiadały treści SIWZ (art. 82 ustawy);
- wybór najkorzystniejszej oferty nastąpił w oparciu o kryteria określone w SIWZ (art. 91 ust. 1 ustawy);
- umowę zawarto w formie pisemnej (art. 139 ust. 2 ustawy) i na czas oznaczony (art. 142 ust. 1 ustawy), a postanowienia zawarte w umowie nie zostały zmienione w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy (art. 144 ust. 1 ustawy).

Przy udzieleniu tego zamówienia naruszono jednakże niektóre przepisy tej ustawy. Urząd nie wywiązał się również z wyznaczonego w umowie o dofinansowanie, terminu przesłania UMWP dokumentacji z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 177-258)

3. Realizacja projektu

3.1. Gmina zapewniła na realizację Projektu środki finansowe w odpowiedniej wysokości. Całkowite koszty Projektu (wg umowy o dofinansowanie) wyniosły 1 295,8 tys. zł, w tym: ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego – 668,1 tys. zł, z budżetu państwa – 222,7 tys. zł, ze środków własnych Gminy – 405,0 tys. zł.

Całkowite koszty kwalifikowane Projektu (wg umowy o dofinansowanie i faktur) wyniosły 1 048,0 tys. zł, z tego: kwota dofinansowania ogółem – 890,8 tys. zł (85% kosztów kwalifikowanych) w tym z Europejskiego Funduszu Rybackiego – 668,1 tys. zł (75% kwoty dofinansowania), budżetu państwa – 222,7 tys. zł (25% kwoty dofinansowania).

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁹ Gmina otrzymała ogółem 853,8 tys. zł (zaliczka), w tym: 640,4 tys. zł z Europejskiego Funduszu Rybackiego i 213,5 tys. zł z budżetu państwa. Do rozliczenia należnych Gminie środków pozostało 37,0 tys. zł¹⁰. We wniosku o płatność końcową z dnia 31 marca 2014 r. Gmina rozliczyła koszty otrzymanej zaliczki w wysokości 605,6 tys. zł i koszty do refundacji na kwotę 8,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.101-104)

⁹ 29.04.2014 r.

¹⁰ Faktura nr 36/12/2010 z 02.12.2010 r. za wykonanie Projektu rozbudowy świetlicy „Jantarowa Przystań”, nr 12/2013 z 31.05.2013 r. za pełnienie funkcji inspektora nadzoru oraz nr 21/2013 z 30.08.2013 r. za pełnienie funkcji inspektora nadzoru.

3.2. Kwoty wypłacone z rachunku bankowego Gminy były zgodne z wydatkami poniesionymi na realizację Projektu, wykazanymi w ewidencji księgowej. W związku z realizacją Projektu założono dwa rachunki bankowe, dla zaliczki i odrębny dla prowadzenia Projektu. Od gromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym otrzymanych zaliczek naliczane były odsetki. Kwota naliczonych odsetek ogółem z tego tytułu wyniosła 1,4 tys. zł i przekazana została Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Ministerstwu Finansów¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 433-440)

3.3. Realizacja Projektu była zgodna z terminami wynikającymi z umowy o dofinansowanie i aneksami do tej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 41-98, 268-355)

3.4. W trakcie realizacji Projektu dokonywano zmian umowy o dofinansowanie w zakresie określonym w pięciu aneksach. I tak:

- aneks nr 1 z 20 listopada 2012 r. dotyczył zmiany terminu wypłaty pierwszej transzy zaliczki dla Gminy. Zgodnie z tym aneksem płatność ww. transzy przesunięto z października 2012 r. na maj 2013 r. Aneks ten wprowadzał również zmianę terminu (w części obejmującej pierwszy etap operacji) przedstawienia przez Gminę dla Samorządu Województwa Pomorskiego wniosku o płatność wraz z innymi wymaganymi dokumentami, określonymi szczegółowo w § 8 umowy o dofinansowanie;

- aneks nr 2 z 16 kwietnia 2013 r. dotyczył m.in. zmiany wysokości wypłaconej Gminie pomocy z 1 000 tys. zł na 890,8 tys. zł. Powodem zmniejszenia pomocy było zmniejszenie wartości całkowitej Projektu, w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane – wybrano ofertę na niższą niż planowano kwotę;

- aneks nr 3 z 22 maja 2013 r. dotyczył zmiany wysokości pierwszej transzy wypłaconej Gminie. Wysokość tej transzy została zwiększona z 253,3 tys. zł do kwoty 277,1 tys. zł;

- aneksem nr 4 z 5 września 2013 r. wprowadzono dodatkowy zapis do umowy, zgodnie z którym wypłacona Gminie w ramach pierwszego etapu zaliczka została zmniejszona o kwotę 5,1 tys. zł. Aneks ten dotyczył również zmiany wysokości drugiej transzy zaliczki. Transza ta została obniżona z 613,7 tys. zł do kwoty 605,6 tys. zł. Ww. aneks wprowadzał również zmianę terminu (w części obejmującej pierwszy etap operacji) przedstawienia przez Gminę dla Samorządu Województwa Pomorskiego wniosku o płatność wraz z innymi wymaganymi dokumentami, określonymi szczegółowo w § 8 umowy o dofinansowanie;

- aneks nr 5 z 20 stycznia 2014 r. wprowadzał zmianę terminu (w części obejmującej drugi etap operacji) przedstawienia przez Gminę dla Samorządu Województwa Pomorskiego wniosku o płatność wraz z innymi wymaganymi dokumentami, określonymi szczegółowo w § 8 umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 41-98, 430-432)

3.5. Zrealizowany zakres rzeczowy Projektu zgodny był z dokumentacją projektową.

(dowód: akta kontroli str. 41-98, 349-355)

3.6. Urząd sporządził dwa wnioski o płatność (pośrednią i końcową)¹². We wnioskach ujęto tylko wydatki kwalifikowalne, a koszty zaliczone do wydatków kwalifikowalnych ponoszone były w okresie ich kwalifikowalności. Gmina do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie składała korekty wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 362-379)

¹¹ 26.10.2012 r. – 246,25 zł, 29.07.2013 r. – 8,61 zł, 31.12.2013 r. – 1.128,94 zł.

¹² Odpowiednio w dniach: 20.08.2013 r. i 31.03.2014 r.

3.7. Założonym w umowie o dofinansowanie celem operacji było „Podniesienie atrakcyjności obszaru oraz estetyzacja miejscowości Jantar poprzez realizację w poszanowaniu zasobów naturalnych zintegrowanego projektu rewitalizacyjnego”. Cel ten był zgodny z ogólnym celem projektu określonym we wniosku o dofinansowanie. Celami szczegółowymi określonymi we wniosku o dofinansowanie było:

- efektywne wykorzystanie istniejącej bazy sportowej i kulturalnej oraz jej rozbudowa adekwatna do potrzeb mieszkańców i turystów;
- wzrost aktywizacji oraz integracji społeczności lokalnej poprzez stworzenie miejsca o szczególnym znaczeniu w nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne;
- promocja obszarów wiejskich, w tym propagowanie i zachowanie dziedzictwa historycznego, tradycji, sztuki oraz kultury.

W ramach ww. operacji Gmina dokonała przebudowy istniejącej świetlicy wiejskiej „Jantarowa Przystań” z rozszerzeniem jej funkcji o nową funkcję – bibliotekę oraz dokonała zagospodarowania otoczenia oraz rewitalizacji parku w sąsiedztwie stawu (rozbiórka zdegradowanych elementów małej architektury, budowa ciągów pieszych i parkingu, organizacja placu zabaw i terenów zielonych, wyposażenie w elementy małej architektury).

(dowód: akta kontroli str. 11-21, 41-98, 380-387)

3.8. Postanowieniami umowy o dofinansowanie Gmina była zobowiązana do sporządzania sprawozdań rocznych i końcowego z realizacji operacji, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu, trybu i terminów przekazywania sprawozdań oraz trybu i zakresu rozliczeń w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”¹³. Gmina nie sporządziła wymaganego ww. przepisami sprawozdania rocznego z realizacji operacji, a sprawozdanie końcowe, zawierające informacje określone w § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia, sporządziła w terminie niezgodnym z terminem określonym w § 4 pkt 2 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 388-392)

3.9. Realizacja Projektu nie była kontrolowana przez organy wewnętrzne Gminy i podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 403-407)

3.10. Gmina korzystała z dofinansowania ze środków Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” również na realizację projektu pn. „Zmniejszenie ryzyka wystąpienia zagrożenia powodzią, poprawa stanu środowiska naturalnego poprzez odbudowę rowów przydrożnych i przepustów” (kwota przyznanej pomocy ogółem – 276,5 tys. zł).

Gmina korzystała z dofinansowania w ramach innych programów i strategii, w tym:

a) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 na realizację pięciu zadań:

- Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Drewnica, Przemysław, Żuławki – Oś 8. Lokalna infrastruktura podstawowa, działanie 8.2 lokalna infrastruktura ochrony środowiska (kwota dofinansowania – 6 013,0 tys. zł);
- Budowa kanalizacji deszczowej na odcinku ulicy Lipowej w Stegnie – Oś 5. Środowisko i energetyka przyjazna środowisku, działanie 5.2 Gospodarka wodna (kwota dofinansowania – 2 523,2 tys. zł);

¹³ Dz. U. Nr 142, poz. 1163 ze zm.

- Kompleksowa termomodernizacja obiektów związanych z edukacją położonych na terenie Gminy Stegna wraz z modernizacją systemów grzewczych – Oś 5. Środowisko i energetyka przyjazna środowisku, działanie 5.5 Infrastruktura energetyczna i poszanowanie energii (kwota dofinansowania – 3 250,0 tys. zł);
 - Budowa zintegrowanego systemu ostrzegania i alarmowania mieszkańców o zdarzeniach losowych w gminach Cedry Wielkie, Pruszcz Gdański, Suchy Dąb i Stegna – Oś 7. Ochrona zdrowia i system ratownictwa, działanie 7.2 zintegrowany system ratownictwa (kwota dofinansowania – 424,1 tys. zł, projekt partnerski – Lider Gmina Pruszcz Gdański);
 - Kampania Promocyjna Żuław – Oś 6. Turystyka i dziedzictwo kulturowe, działanie 6.2 promocja i informacja turystyczna (kwota dofinansowania – 247,6 tys. zł, projekt partnerski – Lider Miasto i Gmina Nowy Dwór Gdański);
- b) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: „PROW”) „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności” na realizację trzech zadań:
- Budowa rurociągu magistralnego łączącego miejscowości Nowotna, Tujsk, Rybina, Popowo z oczyszczalnią ścieków w Stegnie i lokalnych sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Nowotna i Popowo – Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, działanie 321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (kwota dofinansowania – 2 363,1 tys. zł);
 - Uporządkowanie gospodarki ściekowej w miejscowości Chelmek Osada – Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, działanie 321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (kwota dofinansowania – 400,2 tys. zł);
 - Budowa targowiska gminnego w Stegnie – Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, działanie 321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (kwota dofinansowania – 770,7 tys. zł);
- c) w ramach PROW „Odnowa i rozwój wsi” na realizację jednego zadania:
- Rozbudowa Domu Ludowego w Rybinie – Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, działanie 313, 322, 323 Odnowa i rozwój wsi (kwota dofinansowania – 235,8 tys. zł);
- d) w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na realizację trzech zadań:
- Budowa pomostów cumowniczych w Drewnicy – Oś 6. Polska gospodarka na rynku międzynarodowym, działanie 6.4 Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym (kwota dofinansowania – 367,3 tys. zł);
 - Budowa przystani żeglarskiej w Rybinie – Oś 6. Polska gospodarka na rynku międzynarodowym, działanie 6.4 Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym (kwota dofinansowania – 1 710,7 tys. zł);
 - Udostępnienie internetu mieszkańcom zagrożonym wykluczeniem cyfrowym – Oś 8. Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki, działanie 8.3 Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – inclusion (kwota dofinansowania – 1 254,2 tys. zł);
- e) w ramach PROW LEADER na realizację jednego zadania:
- Remont Centrum Aktywności Lokalnej w Mikoszewie – Oś 4 Leader, działanie 4.1 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (kwota dofinansowania – 200,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 403-407, 441-442)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przy udzielaniu zamówienia publicznego na wybór wykonawcy „Rozbudowy świetlicy wiejskiej „Jantarowa Przystań” wraz z zagospodarowaniem terenu parku” Urząd naruszył przepisy Prawa zamówień publicznych, tj.:

- w zawiadomieniach do wszystkich wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty nie zawarto informacji o terminie, określonym zgodnie z art. 94 ust. 1 lub 2 tej ustawy, po którego upływie umowa w sprawie zamówienia publicznego może być zawarta, co było niezgodne z art. 92 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Wójt Gminy wyjaśniła, że przyczyną nieumieszczenia w zawiadomieniach informacji o terminie zawarcia umowy z wykonawcą była nieuwaga odpowiedzialnego za organizowanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pracownika;
- umowę z wykonawcą na wykonanie przedmiotu zamówienia zawarto w terminie siedmiu dni od dnia przesłania zawiadomienia oferentom o wyborze najkorzystniejszej oferty, zamiast w terminie nie krótszym niż 10 dni, ze względu na zawiadomienie trzech spośród 12 oferentów o wyborze oferty w sposób inny od określonego w art. 27 ust. 2 ww. ustawy (wyłącznie listem poleconym). W tym przypadku niedotrzymanie dziesięciodniowego terminu na zawarcie umowy z wykonawcą było niezgodne z art. 94 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Wójt Gminy wyjaśniła m.in., że podpisanie umowy w terminie krótszym od wymaganego wynikało z faktu, iż przyjęto, że do wszystkich oferentów przesłano informacje w formie elektronicznej lub faksem. Naruszenie art. 94 ust. 1 ww. ustawy, przez zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego w terminie krótszym od określonego w tym przepisie, skutkować może, zgodnie z załącznikiem nr 3 do umowy o dofinansowanie, zmniejszeniem kwoty dofinansowania o 5%.

(dowód: akta kontroli str. 41-98, 177-258, 403-407)

Urząd przekazał dokumentację z zakończonego ww. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego do UMWP ze zwłoką 24 dni w stosunku do terminu określonego w § 7 ust. 1 umowy o dofinansowanie. Dokumentację taką, zgodnie z ww. przepisem należało przekazać w terminie 14 dni od dnia zakończenia postępowania. Według wyjaśnień Wójta Gminy, nie jest znany powód opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str. 259-262, 413-418)

2. Zgodnie z § 16 pkt 12 umowy z wykonawcą jeśli zamawiający zrezygnuje z realizacji części przedmiotu umowy wynagrodzenie przysługujące wykonawcy powinno zostać pomniejszone. W trakcie realizacji inwestycji wykonawca nie wykonał części robót budowlanych w zakresie obejmującym: schody żelbetowe prowadzące do pomostu pływającego (punkt widokowy „półwysep” etap I) i pomost pływający (Roboty budowlane – etap II). na kwotę ogółem 3.674,68 zł. Zgodnie z „Wykazem niewykonanych prac określonych w umowie z wykonawcą” powodem niewykonania tych prac było odstąpienie zamawiającego od ich wykonania. Wynagrodzenie wypłacone wykonawcy nie zostało jednak pomniejszone o wartość prac, które nie zostały wykonane.

Wójt Gminy wyjaśniła, że wykonawca realizował przedmiot zamówienia za cenę ryczałtową i „Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego (sygn. akt II CRN 913/97) rozliczenia pomiędzy stronami w przypadku ryczałtowego charakteru wynagrodzenia w żaden sposób nie opierają się na cenach jednostkowych oraz faktycznie wykonanych świadczeniach. Charakter wynagrodzenia ryczałtowego przesądza o tym, iż wykonawca musi uwzględnić w nim wszystkie koszty wykonania robót określonych w dokumentacji projektowej oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót. Jeżeli zatem strony umówią się na wynagrodzenie ryczałtowe, to uzgodniona kwota będzie się należała wykonawcy za cały przedmiot zamówienia, zarówno znany, jak i nieznan w momencie zawierania umowy. Tym samym, w przypadku, gdy wykonawca, któremu

przysługiwało wynagrodzenie ryczałtowe musiał wykonać mniej prac niż wynikało to z przedmiaru robót, zamawiający nie ma prawa rozliczać wynagrodzenia w oparciu o obmiar prac i przedstawione w ofercie ceny jednostkowe wynikające z kosztorysu ofertowego. Powyższy sposób rozliczania byłby właściwy dla wynagrodzenia kosztorysowego, a w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego takiego rodzaju działania są nieuprawnione”.

NIK nie podziela stanowiska Pani Wójt. Zgodnie bowiem z §3 ust. 1 umowy zamawiający zobowiązał się do zapłaty wykonawcy wynagrodzenia ryczałtowego za wykonanie „wszelkich zobowiązań” wynikających z tej umowy. Obowiązkiem wykonawcy było więc wykonanie wszystkich robót objętych przedmiotem zamówienia. Jednak strony umowy uwzględniły sytuację, że nie wszystkie części przedmiotu zamówienia zostaną zrealizowane i biorąc pod uwagę taką możliwość, w § 16 ust. 2 pkt 12 umowy zgodnie postanowiły, że w przypadku rezygnacji przez zamawiającego z realizacji części przedmiotu zamówienia wynagrodzenie wykonawcy zostanie pomniejszone. Określenie „zostanie pomniejszone” wskazuje, że obniżenie wynagrodzenia w powyższej sytuacji było nie tylko uprawnieniem, lecz obowiązkiem zamawiającego. Przy czym należy zauważyć, że - wbrew twierdzeniu Pani Wójt – strony mogą w umowie określić wynagrodzenie za wykonane roboty budowlane w postaci wynagrodzenia ryczałtowego przy możliwej modyfikacji tego wynagrodzenia w zależności od konieczności wystąpienia robót dodatkowych lub zmniejszenia zakresu robót podstawowych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 243-258, 268-357, 413-418)

3. Urząd nie sporządził sprawozdania rocznego z realizacji operacji, a sprawozdanie końcowe sporządził i przekazał do UMWP dopiero w trakcie kontroli NIK (10 kwietnia 2014 r.), tj. w terminie niezgodnym z terminem określonym w § 4 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 sierpnia 2009 r. Zgodnie z tym przepisem należało je przekazać wraz z wnioskiem o płatność końcową (tj. do 31 marca 2014 r.). Inspektor ds. rozliczeń funduszy, odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań dotyczących realizowanej inwestycji, wyjaśniła m.in., że przeoczyła zapis w umowie o dofinansowanie obligujący Gminę do sporządzania sprawozdań i o obowiązku ich sporządzania dowiedziała się w trakcie kontroli NIK. Rocznych sprawozdań z realizacji operacji nie sporządziła z powodu upływu terminów ich sporządzania, przypadających na okres 21 dni przed końcem okresu sprawozdawczego. W myśl § 11 ust.1 pkt 4 ppkt c umowy o dofinansowanie, niesporządzenie sprawozdań rocznych i końcowego z realizacji operacji skutkuje wypowiedzeniem umowy.

(dowód: akta kontroli str. 41-98, 388-392, 401-402, 419-420)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

- 1) wprowadzenie dodatkowych mechanizmów kontrolnych zapewniających:
 - a) prawidłowe przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;

¹⁴ M. in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2007 r. (sygn. akt: III CSK 366/06)

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- b) sporządzanie sprawozdań z realizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej i ich terminowe przekazywanie uprawnionym podmiotom,
- 2) podjęcie działań w celu wyegzekwowania zwrotu wypłaconego wynagrodzenia wykonawcy Projektu w części dotyczącej prac, które nie zostały wykonane.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 3 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy:

Andrzej Kaczyński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Rafał Petelski
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Kamil Urzędowski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku
Alicja Joanna Szczepaniak
dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak

